

Заключение

по проекту новой структуры нормативного регулирования в сфере образования

Авторы: Проректор по воспитательной работе и организации приема СПбГУ
А.В. Бабич

Директор Центра исследований контрольно-надзорной деятельности, доцент кафедры
административного и финансового права СПбГУ,
к.ю.н. Е.А. Дмитрикова

Профессор кафедры трудового и социального права СПбГУ
д.ю.н. Н.И. Дивеева

Первый заместитель по правовым вопросам проректора – руководителя
Аппарата ректора СПбГУ
А.А. Соловьев

Проект новой структуры нормативного регулирования в сфере образования (далее – Проект) отражает основные тенденции совершенствования нормативного регулирования в рамках процедур «регуляторной гильотины», вместе с тем в целях совершенствования принципиальных подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным учесть в Проекте следующие моменты.

1. Классификация рисков и установление «категорий риска».

Проект в разделе 2.2 предусматривает «социально значимые риски», которые подразделяются по уровням образования.

При этом степень значимости соответствующих рисков и отнесения их к той или иной «категории риска», предполагающей, как следствие, частоту проведения плановых проверок, не может рассматриваться как однозначная.

В подпункте 2.1.2 «Социально значимые риски в сфере начального общего, основного общего и среднего общего образования» высокая категория риска присвоена только «недоступному образованию», а «небезопасному образованию» присвоена средняя категория риска. При этом очевидным является то, что жизнь и здоровье обучающихся и работников являются высшей ценностью и риски, связанные с их безопасностью должны быть наиболее значимыми.

Однако в подпункте 2.2.3 «Социально значимые риски в сфере среднего профессионального образования» «небезопасному образованию» присвоена вообще низкая категория риска, предусматривающая проведение плановых проверок 1 раз в 6 лет, в то время как по такой категории риска как «недоступное образование» частота плановых проверок 1 раз в 3 года.

Интересен и тот факт, что в подпункте 2.2.4 «Социально значимые риски в сфере высшего образования» высокой категории риска нет вообще.

При этом следует отметить, что согласно разделу 2.3 «Возможные источники социально значимых рисков» такой социально значимый риск как «недоступное образование» по источникам риска – это:

- 1) недостаточная информированность участников образовательного процесса о деятельности образовательной организации;
- 2) отсутствие условий обучения для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов, включая отсутствие адаптированных образовательных программ;
- 3) нарушения законодательных норм, обеспечивающих гарантированные условия для доступа к образованию разных категорий обучающихся.

В то время как такой социально значимый риск как «небезопасное образование» по источникам риска – это, в том числе:

- 1) нарушение норм эксплуатации зданий и сооружений;
- 2) отсутствие возможности для оказания первой медицинской помощи участникам образовательного процесса во время осуществления ими образовательной деятельности;
- 3) несоблюдение правил безопасности при осуществлении потенциально опасной для здоровья деятельности в ходе образовательного процесса.

Представляется очевидным не соотносимость данных социально значимых рисков в части отнесения их к соответствующим категориям.

В перечне социально значимых рисков также предусмотрен такой риск как «неучет мнения и индивидуальных потребностей обучающегося». При этом возникает вопрос о том, почему выделяется именно такой риск? Почему нет риска – «неучет мнения и академических прав педагогических работников»? Если мы говорим о защите прав и законных интересов участников образовательных правоотношений, то ими являются не только обучающиеся.

В свою очередь согласно разделу 2.3 «Возможные источники социально значимых рисков» складывается из таких категорий как «неучет мнения и индивидуальных потребностей обучающегося» и «непредоставление обучающимся возможности высказывать мнение и оценки, влиять на осуществление образовательного процесса», а предлагаемым способом выявления последнего предполагаются жалобы граждан.

В этом смысле соответствующие предложения видятся не бесспорными и требуют соответствующей корректировки.

2. Исключение государственного контроля качества как административной процедуры.

В Проекте, с одной стороны, говорится о том, что (стр. 17 п. 2.2) «Некачественное образование – риск, связанный с необеспечением образовательной организацией необходимых условий для получения качественного образования. В рамках образовательного законодательства риск может быть предотвращен или минимизирован в случае соблюдения требований к обеспечению учебниками и учебными пособиями, организации государственной итоговой аттестации, практики, установления количества зачетных единиц; проведения мониторинга качества образовательных программ и оценочных процедур».

Однако понятие «условия для получения качественного образования» никак не определено. Установление формальных оснований, обеспечивающих выполнение данного условия, по сути своей будет являться аналогом процедуры государственной аккредитации.

При этом ранее было дано содержательно иное определение (стр. 4-5 Термины и определения): «Федеральный государственный контроль качества образования – деятельность по оценке соответствия содержания и качества подготовки обучающихся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам федеральным государственным образовательным стандартам посредством организации и проведения проверок качества образования и принятия по их результатам мер».

Содержание определения понятия «федеральный государственный контроль качества образования» в своих значимых элементах отличается от понятия «некачественное образование», поскольку говорит об оценке не «условий для получения образования», а об оценке собственно результатов образования, то есть «содержания и качества подготовки».

Вместе с тем в рамках процедур «регуляторной гильотины» представляется целесообразным полностью отказаться от государственного контроля качества образования в качестве особой государственной административной функции (процедуры), затрагивающей всех участников образовательных правоотношений.

3. Корректировка структуры мониторинга системы образования.

Рассматривая вопросы мониторинга системы образования, необходимо учитывать, какие правовые последствия влекут результаты мониторинга. Если мониторинг системы образования рассматривается как инструмент контроля, по результатам которого могут быть проведены проверочные мероприятия, то представляется целесообразным исключить из схемы мониторинга все пункты, посвященные «независимой оценке качества образования» (п. 2.4.3.1), национальным и международным исследованиям качества образования (п. 2.4.3.2), «Исследования качества среднего профессионального образования, осуществляемые негосударственными агентствами и ассоциациями» (п. 2.4.3.3) и пр. В целом представляется, что описанная в Проекте схема «мониторинга» (п. 2.4.3) не отвечает представленной ранее схеме контролируемых государством рисков в сфере образовательных правоотношений.

4. Технические требования и общие комментарии к Проекту:

4.1. Раздел «Термины и определения»: при характеристике социальных рисков и риск-ориентированного подхода нет единства терминологии: где-то используется только термин «ущерб», где-то «вред, ущерб»; где-то говорится об «охраняемых законом ценностях», где-то об «охраняемых законом ценностях в сфере образования».

4.2. Раздел 1.5 «Способы государственного регулирования»: к способам государственного регулирования относятся способы, реализуемые (помимо органов государственной власти и местного самоуправления) общественными и общественно-профессиональными объединениями. При таком подходе представляется неоднозначным отсутствие в качестве субъектов такой деятельности самих образовательных организаций, имеющих право регламентировать образовательную деятельность посредством локальных нормативных актов.

4.3. Раздел 2.4.1. «Государственный контроль (надзор) в сфере образования»: несмотря на то, что в Проекте говорится об индикаторах риска как конкретных, имеющих количественное выражение сведениях, в данном разделе основания для внеплановых проверок описаны расплывчато, без каких-либо количественных составляющих.